

Valmiuslain kokonaisuudistus häämöttä: mitä tapahtuu poikkeusolojen määritelmälle?

Tuukka Brunila¹

Valmiuslain (1552/2011) kokonaisuudistus (OM015:00/2022) on valmistumassa. Oikeusministeriön arvion mukaan hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle vuonna 2026. Kokonaisuudistus on ollut valmiuslain puitteissa verrattain nopea prosessi; alkuperäisen lain (1080/1991) valmistelu aloitettiin jo 70-luvun loppupuolella – ensimmäinen komiteamietintö on vuodelta 1979 – ja nykyiseen lakiin (voimaantulo 1.3.2012) johtanut uudistamistyö aloitettiin vuonna 2003 (OM033:00/2003). Valmiuslain uudistamisen on lähtökohtaisesti oltava hidas prosessi, sillä sen avulla säädetään mahdollisuudesta tehdä poikkeuksia perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Vaikeaa valmiuslain säätämisessä on ollut erityisesti sen perustuslaillisuus. Koska se delegoi lainsäädäntövaltaa sekä laajentaa poikkeusolojen määritelmää perustuslain vastaisesti, sen päivitykset ovat olleet – yrityksistä huolimatta – poikkeuslakeja.

Tämänhetkinen kokonaisuudistus pyrkii jälleen tekemään valmiuslaista perustuslaillisen. Viimeisimmän muutoksen (706/2022) puitteissa perustusvaliokunta totesi olevan tärkeää, ”että oikeusministeriön käynnistämän valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi pyrkiä kehittämään valmiuslainsäädäntöä siten, että se sovitetaan vastaamaan perustus-

lain vaatimuksia”.² Koska valmiuslailla mahdollistetaan oikeuksiin perustavasti puuttuminen, uudistus ja siitä käyty keskustelu koskee koko yhteiskuntaa. Nykyisen valmiuslain valmistelun aikaan 2000-luvulla, erityisesti ennen vuosien 2007–2009 finanssikriisiä, poikkeusolot ja valmiuslain soveltaminen olivat ainoastaan teoreettinen mahdollisuus. Nyt pandemian jälkeen, Venäjän hyökättyä Ukrainaan, ilmastomuutoksen kiihtymisen myötä sekä Suomen yleisen turvallisuustilanteen merkittävästi heikennyttyä on paljon todennäköisempää, että valmiuslakia tullaan myös soveltamaan jatkossa. Tästä syystä siitä on käytävä keskustelua myös kokonaisuudistusta valmistevan työryhmän ulkopuolella.

Poikkeusolojen määritelmän kehittymisestä

Valmiuslaki on muodollisesti osa Suomen valtiosäätöä, sillä se on säädetty perustuslainsäätämismääräyksessä sääntelemään julkisen vallan käyttöä.³ Vaikka se on poikkeuslaki, eikä sitä nimenomaisesti mainita perustuslaissa, sillä on ollut vaikutus myös perustuslain 23 §:n poikkeusolojen määritelmään. Alun perin paljon tiukempaa määritelmää poikkeus-

¹ Kirjoitus on rahoitettu osana VNK:n Pandemiakriisin opetukset (PAKO) -hanketta (<https://sites.utu.fi/pandemianopit/>).

² PeVL 29/2022 vp., s. 12.

³ Jaakko Husa – Antero Jyränki, Valtiosäätöoikeus. Kauppakamari 2012, s. 70.

oloista lavennettiin valmiuslain perustuslaillistamisen edistämiseksi.⁴

Kuten todettua, valmiuslain perustuslaillistaminen vaatisi varsinkin poikkeusolojen määritelmän muuttamista. Valmiuslain 3 §:n mukaan poikkeusoloja ovat 1) aseellinen hyökkäys ja sen välitön jälkitila, 2) aseellisen hyökkäyksen uhka, 3) väestön toimeentuloon ja talouselämään kohdistuva vakava uhka; 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; 5) hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti; ja 6) yhteiskunnan toimintakyvyn vaarantava uhka yhteiskunnan elintärkeille toiminnolle (niin kutsutut hybridiuhat). Näistä erityisesti väestön toimeentuloon ja talouselämään kohdistuva uhka on ollut perustuslain kannalta ongelma, sillä se on kansainvälisten sopimusten vastainen. KP-sopimus kieltää varsinkin vain taloudellisiin kriiseihin perustuvat perusoikeuspoikkeukset.⁵

Valmiuslain toinen osa säättää toimivaltuuksista, joiden käyttöä rajoitetaan vain tiettyihin poikkeusoloihin sovellettavaksi.⁶ Tällaisten toimivaltasäännösten soveltaminen edellyttää poikkeusolon toteamista sekä sitä seuraavaa käyttöönottoasetusta, minkä jälkeen kyseistä toimivaltuutta voidaan soveltaa. Käyttöönottoasetus on asetettava eduskunnalle käsiteltäväksi sen voimaan jäämisestä sekä sen voimasaoloajasta (6 §:n 3 mom.). Koska eduskunnalla ei ole roolia poikkeusolojen toteamisessa,⁷ pitää esimerkiksi *Martin Scheinin* vasta käyt-

töönottoasetuksen hyväksymistä oikeudellisesti vaikutuksellisenä toimenä.⁸

COVID-19-pandemian aikana 16.3.2020 valtioneuvosto totesi poikkeusolot niin taloudellisen uhan kuin laaja-alaisen tartuntataudin johdosta.⁹ Keskityn jatkossa näiden kahden poikkeusolon määritelmän taustoihin.

Taloudellinen poikkeusolo

Alun perin taloudellinen poikkeusolo koski vain uhkia, jotka liittyivät välttämättömien raaka- ja polttoaineiden saatavuuteen. Tämä perustui erityisesti Suomen kokemuksiin vuonna 1973 alkaneen öljykriisin aikana.¹⁰ Tällöin öljyn vientiä maasta säädeltiin vastikään säädetyn väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellissa oloissa annetun lain (407/1970) avulla. Myöhemmin 2000-luvun alussa valmiuslakiin lisättiin valtuudet koskien rakennusmateriaaleja (198/2000) sekä rahoitus- ja vakuutusmarkkinoita (696/2003). Vuoden 2011 uudistus laajensi taloudellisen poikkeusolon määritelmää siten, että se ei koskenut enää vain raaka-aineiden tai muiden välttämättömien materiaalien saatavuutta, vaan poikkeusolo on mikä tahansa ”väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat”. Perustus-

4 HE 60/2010 vp., s. 22; PeVM 9/2010 vp, s. 8–9; Perustuslain tarkistamiskomitea, perustuslain tarkistamiskomitean mietintö (9/2010). Oikeusministeriö 2010, s. 60–61; ks. myös Valmiuslakitoimikunta, Valmiuslainsäädännön tarkastelu perustuslain näkökulmasta: valmiuslakitoimikunnan välimietintö (2004:1). Oikeusministeriö 2004, s. 37.

5 American Association for the International Commission of Jurists, *Siracuse Principles: on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. International Commission of Jurists 1985, s. 10.

6 Esimerkiksi 56 §:n 1 momentissa säädetään, että 3 §:n 1 mom. 1–3 ja 6 kohtien määrittämissä poikkeusoloissa voidaan tiettyjen vakuuksien ja etuuksien maksaminen keskeyttää tai niiden maksamista voidaan lykätä enintään kolmeksi kuukaudeksi.

7 Tuukka Brunila – Janne Salminen, ”Regular Powers are No Longer Enough” – Checks and Balances in Declaring a State of Emergency according to the Constitution of Finland. *Scandinavian Studies in Law* 70/2024, s. 215–32, 229.

8 Martin Scheinin, Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. *Lakimies* 3–4/2020, s. 519–527, 521.

9 VNK/2020/31.

10 Lyydia Aarnisalo – Johanna Rainio-Niemi, 1970-luvun öljykriisi: kokoaan vaikuttavampi kriisi? s. 159–86 teoksessa Jari Eloranta – Roope Uusitalo (toim.), *Ankarat ajat: suomalaisten talouskriisin pitkä historia*. Gaudeamus 2024.

lakivaliokunta on velvoittanut kuitenkin tulkitsemaan määritelmää supistavasti siten, että työtaistelutoimenpiteet tai vakava laskukausi eivät olisi poikkeusoloja.¹¹ Ongelmaksi KP-sopimuksen kannalta koituu tästä huolimatta määritelmän laajuus siinä, missä sen puitteissa myös yksinomaan taloudelliset kriisit voitaisiin tulkita perusteena valmiuslain käyttöön-
otolle.¹²

Taloudellisen poikkeusolon lisääminen perustui 1970-luvun näkökulmille, erityisesti öljykriisin aikaisille. Vuoden 1979 komiteamietintö valmiuslainsäädännön valmistelusta toteaa, että kyseinen laki osoittaa, ”että lakiin perustuvien valtuuksien käyttäminen ei ole mahdollista valtakunnan sisäisten erityisten tapahtumien johdosta”.¹³ Tarvittiin siis valtuuksia niin kutsutun sodan ja rauhan väliin muodostuvan ”välitilan” poikkeusoloihin.¹⁴ 1970-luvun kokemuksilla oli myös suurempi vaikutus siihen, miten niin vuoden 1979 komiteamietintö kuin vuoden 1989 hallituksen esitys määrittelevät taloudellisen poikkeusolon juuri raaka-aineiden sekä hyödykkeiden tuotannon ja tuonnin vähenemisenä.¹⁵ Tätä varten vuoden 1991 valmiuslaissa säädettiin myös nimenomaan valtuuksista rajoittaa ja säännellä hyödykkeiden ja raaka-aineiden käyttöä, kuljettamista ja maasta viemistä (4 luku 11–18 §).

Taloudellisten poikkeusolojen kannalta voidaan kuitenkin todeta, että valmiuslaki oli jo säädettäessä (1.9.1991) ja erityisesti muutama vuosi sen jälkeen auttamattoman vanhentunut. 1970-luvun turvallisuustilanne ja poliit-

tinen ympäristö olivat hyvin erilaisia verrattuna 1990-lukuun, jolloin Neuvostoliitto hajosi ja Suomesta tuli Euroopan unionin jäsenmaa. Myöhemmin myös Suomen liittyminen euroalueeseen sekä yhteinen valuutta loivat tarvetta uudistaa valmiuslakia. Suomea uhkaavat taloudelliset kriisit eivät enää välttämättä liittyneet raaka-aineiden ja hyödykkeiden saatavuuteen, eivätkä taloutta koskevat poikkeustoimet enää olleet Suomen oma asia, vaan niillä saat-
taisi olla seurauksia myös muihin euroalueen jäsenmaihin. Valmiuslain muutos (696/2003), jonka myötä valmiuslakiin lisättiin mahdollisuus säännellä rahoitus- ja vakuutusmarkkinointa, otti huomioon tämän kehityksen. Kuten hallituksen esitys toteaa, Euroopan unionin ja Euroopan keskuspankin (EKP) mekanismit ja toimet ovat taloudellisten kriisien tapauksessa ensisijaisia valmiuslakiin nähden.¹⁶

Näiden seikkojen lisäksi taloudellinen poikkeusolo oli myös uuden perustuslain 23 §:n vastainen.¹⁷ Tästä syystä vuonna 2003 työnsä aloittanut valmiuslain uudistamistoimikunta ehdotti vaihtoehdoksi, että taloudellisesta poikkeusolosta luovutaan ja talouskriisejä koskevat valtuudet siirrettäisiin pois valmiuslaista tavanomaisen lainsäädännön piiriin.¹⁸

Nykyisessä valmiuslaissa (1552/2011) ei kuitenkaan noudateta tätä ehdotusta, vaan siinä päädyttiin laajentamaan taloudellisten poikkeusolojen määritelmää siten, että poikkeusolo voisi olla raaka-aineiden ja hyödykkeiden saatavuutta koskevien vakavien ongelmien sijaan mikä tahansa väestön toimeentuloa ja

11 PeVL 6/2009 vp., s. 4; PeVM 9/2010 vp., s. 10.

12 Johannes Heikkinen ym., Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston kanslia 2018, s. 77.

13 Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea, parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö, Komiteamietintö (1979:60). Valtioneuvosto, 1979, s. 15.

14 Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea 1979, s. 110, 132, 137; Valmiuslainsäädäntötyöryhmä, Ehdotus laiksi yhteiskunnan toimintojen turvaamisesta poikkeusoloissa: työryhmän mietintö (1987:6). Oikeusministeriö 1987, s. 13–14.

15 Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea 1979, s. 107; HE 248/1989 vp., s. 13.

16 HE 200/2002 vp., s. 19.

17 PeVL 57/2002 vp., s. 2.

18 Valmiuslakitoimikunta 2004, s. 39.

kansantaloutta koskeva vakava uhka. 1970-luvun uhkien sijaan uusi määritelmä otti huomioon myös muut taloudellista turvallisuutta koskevat uhat, kuten informaatioteknologian ja logististen järjestelmien toimintahäiriöt.¹⁹

Myös EU:n ja EKP:n toiminta huomioitiin säätämällä, että tiettyjä toimivaltuuksia koskevat käyttöönottoasetukset ”voidaan antaa vain, jolleivät Euroopan keskuspankki ja Suomen Pankki toimiessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävissä osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää ole poikkeusolojen vallitessa toimintakykyisiä” (27 §). Tällä tavoin otettiin huomioon, että Suomi ei voi toimia talouskriiseissä täysin oman harkintansa mukaan.

Valmiuslaki oli kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuslaki johtuen osittain juuri taloudellisen poikkeusolon määritelmän laajuudesta.²⁰ Perustuslain muutos (1112/2011) pyrki ratkaisemaan ongelman laventamalla 23 §:n poikkeusolojen määritelmää koskemaan myös muita kuin sotaan vakavuudeltaan verrattavia poikkeusoloja. Niin perustuslain tarkastuskomitean mietintö kuin hallituksen esitys toteavat, että laventaminen johtui juuri valmiuslain perustuslaillistamisen asettamista haasteista.²¹ Tästä huolimatta 2022 säädetyn valmiuslain muutoksen (706/2022) puitteissa perustuslakivaliokunta totesi taloudellisen poikkeusolon olevan laajuudestaan johtuen edelleen epätydyttävä sekä valmiuslain yleensä olevan edelleen perustuslain vastainen.²²

Laaja-alainen tartuntatauti

Laaja-alainen tartuntatauti tai pandemia tulivat osaksi poikkeusolojen määritelmää uuden valmiuslain myötä. Alun perin hallituksen esitys oli yhdistänyt pandemian osaksi suuronnettomuuden poikkeusoloa. Tällöin 3 §:n 1 mom. 4 kohdan mukainen poikkeusolo olisi ollut ”erityisen vakava suuronnettomuus, sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti”.²³ Puolustusvaliokunnan suosituksesta nämä kuitenkin eroteltiin omiksi kategorioikseen, jotta ne pysyisivät riittävän suppeina.²⁴ Kuten nykyinen valmiuslaki toteaa, pandemian on oltava ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava”. Hallituksen esitys ei kuitenkaan tarkemmin erittele pandemian poikkeusolokriteerejä vaan toteaa sen olevan hyvin laajalle levinnyt kulkutauti, joka sisältää myös eläinten ja ihmisten väliset zoonoosit.²⁵ Puutteellisista perusteluista johtuen määritelmä olikin perustuslakivaliokunnan mielestä epätydyttävä.²⁶

Koska pandemian on oltava vakavuudeltaan suuronnettomuuteen verrattava, sen määritelmää voidaan poikkeusolona tarkastella myös epäsuorasti suuronnettomuuden määritelmän kautta. Alkuperäinen vuoden 1979 komiteamietintö toteaa, että suuronnettomuus on äkillinen tilanne, joka voi jatkua pitkään ja vaatii alueellisia toimia ja johdon keskittämistä.²⁷ Alkuperäisen valmiuslain esitys toteaa, että poikkeusolon ”edellytykset täyttäviä suuronnettomuuksia voivat olla esimerkiksi räjähdysonnettomuudet, myrky- ja kaasukatastrofit sekä erityisesti ydinvoimalaonnettomuudet”.²⁸ Uuden valmiuslain esitys viittaa näiden esimerkkien lisäksi myös poikkeuksellisen laajaan pato-onnettomuuteen.²⁹ Poikkeusolot näistä tilanteista tekisi se, että tavanomaiset

19 PeVL 6/2009 vp., s. 3.

20 PeVL 6/2009 vp., s. 4.

21 Perustuslain tarkistamiskomitea 2010, s. 61; HE 60/2010 vp., s. 22.

22 PeVL 29/2022 vp., s. 5–6.

23 HE 3/2008 vp., s. 105.

24 PuVM 3/2010 vp., s. 2.

25 HE 3/2008 vp., s. 34.

26 PeVL 6/2009 vp., s. 4.

27 Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea 1979, s. 107.

28 HE 248/1989 vp., s. 13.

29 HE 3/2008 vp., s. 34.

toimivaltuudet eivät riittäisi. Näin ollen niiden on oltava hyvin poikkeuksellisia.

Valmiuslain käyttöönotossa keskeistä on myös pandemian kannalta siis se, riittävätkö tavanomaiset toimivaltuudet tilanteen hallitsemiseen.³⁰ COVID-19-pandemian aikana perustuslakivaliokunta totesikin käyttöönottoasetusten puitteissa tilanteen olevan perustuslain poikkeusolojen määritelmän mukainen.³¹

Lopuksi

Taloudellisen poikkeusolon ja laajalle levinneen tartuntataudin määritelmät valmiuslaissa ovat epäsuhtaisia. Edeltävän suhteen on pyritty esittämään tiettyjä rajauksia ja tulkintakieltoja. Jälkimmäinen määritelmä on puutteellinen esitöihin liittyvien perustelujen puutteellisuuden takia. Toisin kuin laajalle levinnyt tartuntatauti, taloudellinen poikkeusolo on myös perustuslain 23 §:n vastainen.³² Niitä kuitenkin yhdistää tietty laveus sekä ainakin säätämishetkellä ongelmat liittyen Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin.³³

Valmiuslain uudistamisessa erityisesti perustuslain ja kansainvälisten sitoumusten vastaisuudesta tulisi päästä eroon. Valmiuslaki säätää julkisen vallan käytöstä poikkeuksellisissa tilanteissa, ja se kuuluu siten osaksi valtiosääntöä. Koska se on kuitenkin edelleen poikkeuslaki, se kehittää valtiosäännön tasolla poikkeusoloja koskevia toimivaltuuksia tavalla, joka laajentaa ne perustuslain rajojen ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta onkin todennut,

että valmiuslain poikkeuslakiluonne ei ole valtiosäännön periaatteiden kannalta kestävä ratkaisu.³⁴

Voidaan myös todeta, että valmiuslain muuttamiselle on jatkuva tarve poliittisen tilanteen ja turvallisuusnäkömien muutosten mukana. Erityisesti taloudellisten poikkeusolojen tapauksessa nämä muutokset tekevät valmiuslaista helposti epäajanmukaisen, mikä lisää tarvetta uudistaa sitä. Valmiuslain uudistamisprosessia voidaankin pitää melko hitaana kriiseihin varautumisen tarpeisiin nähden.³⁵ Valmiuslakia ei kuitenkaan tulisi muuttaa liian kevyin perustein johtuen sen valtiosääntöluonteesta. Huonosti valmistelluilla muutoksilla voi olla merkittäviä seurauksia.

Tarvetta ajanmukaistaa valmiuslakia vastamaan nykyajan haasteisiin näyttäisi olevan vaikeaa tasapainottaa valtiosäännön periaatteiden kanssa. Jos poikkeusolot määritellään liian laiveiksi epäajanmukaisuuden uhkan välttämiseksi, kärsivät periaatteet. Jos poikkeusolot taas kavennetaan hyvin tarkoiksi, saattaa syntyä toistuva tarve uudistaa määritelmää. Tästä syystä olisi pohdittava myös vaihtoehtoja. Jää nähtäväksi, minkälaista ratkaisua tulevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan.

30 Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa puolustusvaliokunnalle todetaankin, että keskiössä tartuntatautien torjunnassa tulisi olla tavanomainen lainsäädäntö. StVL 4/2008 vp., s. 2.

31 PeVM 2/2020 vp., s. 2–3; PeVM 7/2020 vp., s. 2; PeVM 8/2020 vp., s. 1.

32 PeVM 9/2010 vp., s. 9.

33 Heikkonen ym. 2018, s. 37, 40. Todettakoon, että COVID-19-pandemian jälkeen pandemian määrittelemisen poikkeusoloksi kansainvälisessä oikeudessa on muuttunut. Ks. Pekka Pohjankoski – Tuukka Brunila – Janne Salminen, Oikeussuoja tuomioistuimissa covid-19-pandemian aikana. Lakimies 6/2025, s. 920–42.

34 PeVL 29/2022 vp., s. 12.

35 Antti Aine ym., Moderni kriisilainsäädäntö. WSOY 2011, s. 11; Minna Branders, Valmiuslain uudistamisen ilmiöpohjaiset lähtökohdat. Maanpuolustuskorkeakoulu 2021, s. 9.